

Совет Безопасности

Distr.: General
20 February 2018
Russian
Original: English

Специальный доклад Генерального секретаря о продлении мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане

I. Введение

1. В соответствии с моей программой реформирования основного компонента Организации Объединенных Наций по проблемам мира и безопасности я поручил заместителям Генерального секретаря по поддержанию мира и по полевой поддержке провести к июню 2018 года обзор восьми основных операций по поддержанию мира. Независимый обзор Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) проводился с ноября 2017 года по январь 2018 года силами объединенной группы, в состав которой входили представители Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки поддержки и учреждений, фондов и программ и работой которой руководили независимый эксперт и бывший заместитель Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности Кевин Кеннеди. Прежде чем приступить к Южному Судану, группа сначала провела анализ конфликта и консультации в Центральных учреждениях, где она заслушала подробные брифинги и провела широкие обсуждения с участием МООНЮС, страновой группы Организации Объединенных Наций, переходного правительства национального единства, дипломатического сообщества и неправительственных организаций. Группа также посетила Аддис-Абебу, где провела встречи с должностными лицами Африканского союза и представителями Народно-освободительного движения Судана в оппозиции, бывшими задержанными, Фронта национального спасения и других политических партий, а также с должностными лицами Организации Объединенных Наций. В первых частях моего доклада кратко излагаются основные выводы группы по обзору, а в заключительном разделе содержатся мои замечания и рекомендации, которые я представляю до даты продления мандата МООНЮС 15 марта 2018 года.

2. Процесс обзора осуществлялся по пяти основным направлениям: сфера охвата мандата и обоснованность допущений, лежащих в основе его нынешних четырех компонентов (защита гражданских лиц, наблюдение и представление докладов о нарушениях прав человека, создание условий для доставки гуманитарной помощи и поддержка политического процесса); эффективность деятельности Миссии по осуществлению своего мандата и возможные пути ее повышения; условия для достижения политического урегулирования конфликта в Южном Судане; возможности для повышения степени взаимодействия между МООНЮС и страновой группой Организации Объединенных Наций и другими

18-02131 (R) 210218 220218





международными партнерами для достижения наших общих стратегических целей в Южном Судане; и наконец, пути выработки жизнеспособной стратегии свертывания деятельности Миссии.

II. Эволюция мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане

3. Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане была учреждена Советом Безопасности в его резолюции 1996 (2011) от 8 июля 2011 года. Стратегическая оценка, проведенная в то время, определила, что основными политическими угрозами и угрозами в плане безопасности для недавно созданной страны являются неурегулированные споры с Суданом, возникшие в результате невыполнения некоторых положений Всеобъемлющего мирного соглашения, а также действия местных повстанцев и ополченцев, несовершенство государственного управления доходами от продажи нефти и отсутствие национальных органов безопасности с хорошо организованным взаимодействием. Межобщинное насилие также было названо в качестве одного из основных источников озабоченности в отношении защиты гражданских лиц. Создание потенциала и оказание поддержки правительственным учреждениям было сочтено необходимым для оказания помощи как в государственном строительстве и в предоставлении государственных услуг, так и в уменьшении рисков, связанных с конфликтом. Поэтому МООНЮС было поручено содействовать распространению государственной власти на всей территории страны и оказывать помощь местным государственным структурам путем создания окружных баз материально-технического снабжения. Одновременно Совет уполномочил сформировать миротворческие силы с предельной численностью в 7000 военнослужащих и 900 полицейских. Действуя через посредство моего Специального посланника по Судану и Южному Судану, Организация Объединенных Наций также оказала Имплементационной группе высокого уровня Африканского союза поддержку в решении неурегулированных споров между Южным Суданом и Суданом.

4. После вспышки насилия с участием сил, верных президенту Сальве Кииру, и сторонников бывшего вице-президента Рика Машара, произошедшей в декабре 2013 года в Джубе, страна постепенно погрузилась в состояние гражданской войны. Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР) взял на себя ведущую роль в проведении политических переговоров в целях урегулирования конфликта при поддержке моего Специального посланника и МООНЮС. Правительство стало одной из сторон чрезвычайно ожесточенного конфликта, во время которого были совершены чудовищные преступления против беззащитного и мирного населения. Поэтому в связи с активизацией боевых действий в своей резолюции 2132 от 24 декабря 2013 года Совет Безопасности увеличил предельную численность воинского контингента Миссии до 12 500 военнослужащих и предоставил ему более широкие полномочия по защите гражданского населения. После этого, в резолюции 2155 (2014) от 27 мая 2014 года Совет учредил мандат Миссии, состоящий из четырех компонентов, и прекратил выполнение задач по наращиванию потенциала ввиду той озабоченности, что любая помощь правительству означала бы политическую поддержку и могла бы стимулировать его военные действия.

5. После 18 месяцев переговоров в августе 2015 года было подписано Соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан (далее именуемое «мирное соглашение»), в которое позднее в октябре 2015 года были включены дополнительные положения о переходных мерах обеспечения безопасности. 15 декабря 2015 года Совет Безопасности принял резолюцию 2252 (2015) ,

в которой он увеличил предельную численность военного компонента МООНЮС до 13 000 военнослужащих и 2001 полицейского, сохранил первые три основных компонента ее мандата и пересмотрел четвертый компонент, добавив в него положение о поддержке осуществления мирного соглашения. Мандат также предусматривал оказание значительной поддержки в области материально-технического обеспечения и защиты сил Механизма наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности.

6. Вспышка насилия в июле 2016 года еще раз продемонстрировала продолжающееся нежелание сторон урегулировать свои споры с помощью мирных средств. С тем чтобы преодолеть кризис и укрепить способность МООНЮС обеспечивать защиту гражданских лиц, Совет Безопасности в своей резолюции 2304 (2016) еще раз увеличил верхний предел численности Миссии до 17 000 военнослужащих, а численность региональных сил по защите до 4000 человек по просьбе Межправительственной организации по развитию. Перед силами была поставлена конкретная задача: усилить меры по обеспечению безопасности и защиты гражданского населения в Джубе, в том числе организовать работу пунктов выезда и въезда в окрестностях Джубы, усилить меры безопасности в аэропорту и на ключевых объектах. Сначала правительство Южного Судана выступило против развертывания региональных сил по защите, но затем было вынуждено согласиться с этим шагом, нарушающим суверенитет страны, который мотивирован стремлением сменить режим. В результате правительство создало серьезные препятствия для развертывания региональных сил по защите, которое еще не завершено, более чем через год после его санкционирования.

III. Оперативная обстановка в районе действия Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане

7. В период после мая 2017 года МОВР при поддержке Африканского союза и Организации Объединенных Наций прилагала усилия по активизации политического процесса. Форум высокого уровня по активизации деятельности в связи с мирным соглашением был созван 18 декабря 2017 года, а 21 декабря его участники приняли новое соглашение о прекращении боевых действий. После того, как 24 ноября 2017 года вступило в силу новое соглашение о прекращении боевых действий, его положения неоднократно нарушались сторонами в разных частях страны. Если форуму высокого уровня по активизации действий удастся придать новый импульс мирному процессу, то оперативная обстановка в районе действия МООНЮС может улучшиться, что позволит Миссии более эффективно выполнять поставленные перед ней задачи.

8. Таким образом цикл насилия и нестабильности, вероятно, сохранится на всей территории Южного Судана и приведет к росту количества жестоких нападений на гражданское население и его бегству в соседние страны. На сегодняшний день в Южном Судане на положении перемещенных лиц находятся почти 1,9 миллиона человек, а еще 2 миллиона человек находятся в соседних странах в качестве беженцев. С острой проблемой нехватки продовольствия столкнулось более 5,1 миллиона человек, почти половина населения страны. Продолжение конфликта приведет к росту численности перемещенного населения, увеличению гуманитарных потребностей и еще больше осложнит деятельность по оказанию гуманитарной помощи.

9. Между тем, экономическая ситуация в Южном Судане, как ожидается, будет и далее ухудшаться из-за падения дохода до минимального уровня и эпизодической внешней поддержки. Военнослужащие армии и сотрудники органов

безопасности в течение нескольких месяцев не получали заработную плату. Растущая преступность еще больше дестабилизирует обстановку в стране. Задолженность по зарплате гражданским служащим увеличивается, и многие сотрудники государственного сектора больше не выходят на работу. Джуба по-прежнему остается единственным в стране городом с реальной денежной экономикой, которая существует главным образом за счет обслуживания работников дипломатических ведомств, Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций, а также денежных переводов диаспор и частных инвестиций. Оценив экономику Южного Судана, Всемирный банк прогнозирует возникновение исключительно мрачной ситуации — снижение до минимума государственных и институциональных возможностей, сокращение производства нефти и цен на этот товар, падение валового внутреннего продукта, распространение крайней нищеты, рост цен на продовольствие и падение производства продовольствия и высокие показатели младенческой и материнской смертности. Южный Судан занимает 181-е место среди 188 стран по индексу развития человеческого потенциала. Поэтому выживание населения этой страны потребует огромных объемов международной помощи в обозримом будущем.

IV. Оценка нынешнего мандата, ее осуществления и эффективности

A. Защита гражданского населения

10. Сложившаяся опасная ситуация в области безопасности, заложниками которой стало гражданское население в Южном Судане, является прямым результатом игнорирования руководством страны своей ответственности по защите, даже несмотря на то, что защита гражданского населения является его главной обязанностью. В силу этого защита гражданского населения является наиболее сложным аспектом мандата Миссии. Связанные с защитой гражданского населения задачи включают сдерживание, раннее предупреждение, обеспечение общественного порядка и безопасности на территории пунктов защиты гражданских лиц и за их пределами, оказание помощи как можно большему числу из почти 2 миллионов перемещенных лиц по всей стране, предотвращение сексуального и гендерного насилия, урегулирование локальных конфликтов и содействие созданию безопасных условий для безопасного и добровольного возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев. Предполагается, что Миссия обеспечит защиту гражданского населения на территории большой страны, в которой практически отсутствует инфраструктура и имеет место продолжительный сезон дождей, когда перемещения осуществляются только воздушным транспортом. После вспышки насилия в декабре 2013 года более 200 000 перемещенных внутри страны людей нашли убежище на территории пунктов защиты гражданского населения МООНЮС по всей стране, а четыре миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома в основном из-за военных операций, межобщинного насилия и преступности. Даже в случае достижения прогресса в политическом процессе фрагментация воюющих сторон в Южном Судане и наличие высокой вероятности убийства из мести означают, что кризис в области защиты, вероятно, сохранится, и Миссия должна быть готова реагировать на него.

11. Больше всех от конфликта по-прежнему страдают дети и женщины. Гендерное насилие является широко распространенным явлением, но его случаи на территории Южного Судана не регистрируются вследствие социальных предрассудков и страха мести со стороны преступников. Во многих неблагополучных районах жертвы насилия на данный момент не имеют доступа к услугам

неотложной помощи и механизмам передачи сообщений. Серьезную озабоченность вызывает сексуальное насилие в связи с конфликтом. Женщины и девочки, особенно в домашних хозяйствах, возглавляемых женщинами и детьми, по-прежнему в наибольшей степени подверженных риску и наиболее уязвимы для сексуального насилия и пытаются обеспечить само свое выживание. Совет Безопасности поручил механизмам наблюдения и отчетности и далее проверять информацию о случаях вербовки, использования и похищения детей и других серьезных нарушений, которые с начала конфликта непосредственно затронули около 100 000 детей. Согласно оценкам, с начала конфликта вооруженные субъекты завербовали и использовали более 19 000 детей, рост с 17 000 в 2016 году. Разрушение школ и отток учителей из многих пострадавших районов все больше оказывают воздействие на доступ к образованию, причем около 2 миллионов детей не имеют возможности посещать школу.

12. В этой сложной ситуации МООНЮС должна в максимально возможной степени усилить защиту гражданских лиц в рамках имеющихся ресурсов и с этой целью наладить сотрудничество с правительством и другими сторонами. Правительство будет и далее оставаться ключевым игроком, с которым Миссия должна взаимодействовать, с тем чтобы добиться фундаментальных перемен в поведении сотрудников сил безопасности. В этой связи при наличии ограниченного круга вариантов ее стратегия добиваться «больше мира на любом уровне» является наиболее приемлемым способом действия.

13. Что касается мероприятий МООНЮС по защите гражданского населения, то основное внимание в их рамках уделяется работе пунктов защиты гражданского населения. По самым скромным оценкам, 50 процентов усилий Миссии в плане времени, денежных средств, кадровых ресурсов и результатов активной деятельности направлены на организацию работы и обеспечение защиты упомянутых пунктов. По меньшей мере 5 из 12 пехотных батальонов задействованы в обеспечении безопасности пунктов защиты гражданского населения, а также пять сформированных полицейских подразделений и почти 400 сотрудников полиции, набранных на индивидуальной основе. Группа по обзору установила, что в то время как подавляющее большинство людей в пунктах защиты гражданского населения находятся там в поисках своей физической защиты, пребывание в этих пунктах одновременно порождает и свои собственные проблемы. Проживание в некоторых пунктах приобрело весьма политизированный характер, в них наблюдается соперничество группировок и незаконная контрабанда товаров, а также преступность, с которой чрезвычайно сложно справиться без достаточного объема ресурсов, несмотря на постоянные усилия по улучшению ситуации в области безопасности. Пункты защиты гражданского населения продолжают оставаться камнем преткновения в отношениях с правительством, которое утверждает, что они предоставляют убежище элементами вооруженной оппозиции. Несмотря на усилия МООНЮС, сексуальное и гендерное насилие по-прежнему представляет собой серьезную проблему в этих пунктах, в которых около 80 процентов населения составляют женщины и дети. Поэтому одна из главных задач, стоящих перед Миссией и гуманитарными организациями, заключается в том, чтобы организовать удовлетворение гуманитарных потребностей в таких пунктах.

14. Пункты защиты гражданского населения были и будут оставаться в ведении Миссии до тех пор, пока проживающие там люди не почувствуют себя в достаточной безопасности и не захотят вернуться домой. Обеспечение физической защиты в пунктах защиты гражданского населения является главной задачей МООНЮС, и на сегодняшний день, несмотря на многочисленные трудности, она выполняется. В настоящее время предпринимаются усилия по усиле-

нию мер безопасности и правопорядка в этих пунктах: по их периметру создаются зоны, свободные от оружия, чаще проводятся рейды по поиску оружия и производится наращивание земляных насыпей, а также расширяется сотрудничество между Миссией, учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями, работающими в этих пунктах. Тем не менее, несмотря на значительные инвестиции в обеспечение безопасности пунктов, они по-прежнему являются целью для крупномасштабных нападений, как это имело место в 2014 году в Боре и в 2016 году в Малакале. Хотя Миссия предпринимает серьезные усилия по выявлению и выдворению членов вооруженной оппозиции из пунктов защиты гражданского населения, вероятность таких нападений сохраняется, если сторонники оппозиции по-прежнему живут в этих пунктах. Обеспечение постоянной безопасности пунктов защиты гражданского населения уменьшает возможности Миссии использовать свои силы за пределами баз Организации Объединенных Наций и сохранять присутствие в тех районах, где подавляющее большинство людей, нуждается в защите или куда они были перемещены из других районов.

15. На этот вопрос простых ответов нет. Никогда не будет достаточно сил одновременно для защиты пунктов защиты гражданского населения и расширения присутствия МООНЮС в целях выполнения задачи по защите в других районах крупных перемещений населения в такой большой стране, как Южный Судан. Тем не менее повышение эффективности усилий по защите гражданского населения за пределами пунктов защиты гражданского населения является одной из приоритетных задач Миссии и сегодня Миссия больше внимания уделяет вопросам раннего предупреждения, расширения участия общин, проживающих в пунктах, в обеспечении безопасности и более широкого применения традиционной практике разрешения споров. Усилия Специального представителя Генерального секретаря и Командующего Силами, направленные на то, чтобы повысить их эффективность, оперативность и активность, прежде всего за счет выполнения задач по защите за пределами пунктов, начинают приносить свои плоды. Разработаны планы по расширению присутствия Миссии на местах в штатах Центральная Экватория, Восточная Экватория и Западная Экватория, в которых в прошлом году имели место ожесточенные бои и массовые перемещения населения.

16. Несмотря на то, что приблизительно 50 процентов военных ресурсов развернуты в целях обеспечении безопасности в пунктах защиты гражданского населения, для внешней демонстрации силы, поддержки гуманитарных операций и других предусмотренных мандатом задач можно использовать только максимум 20 процентов численности военнослужащих; остальные задействованы в обеспечении охраны баз Организации Объединенных Наций и в мероприятиях по поддержке. В рамках имеющихся ресурсов увеличить долю сил для обеспечения определенной степени защиты почти 1,7 миллиона перемещенных лиц, не находящихся в пунктах защиты гражданского населения, можно только двумя способами: a) поэтапно закрывать пункты защиты гражданского населения по мере улучшения обстановки в плане безопасности и добровольного возвращения перемещенного населения, и b) пересмотреть нынешний механизм обеспечения безопасности в пунктах защиты гражданского населения и изучить другие варианты, требующие меньше войск для стационарной охраны, с тем чтобы расширить присутствие Миссии за пределами этих пунктов. Оптимальная стратегия заключалась бы в применении обоих способов. Тем не менее с учетом того, что закрытие пунктов защиты гражданского населения зависит от внешних факторов, находящихся вне контроля Миссии, крайне большое значение имеет пересмотр нынешнего механизма обеспечения безопасности пунктов защиты гражданского населения. Некоторые из первых успехов в закрытии пунктов уже

достигнуты. Пункт защиты гражданского населения в Мелуте был закрыт после регистрации его жителей в качестве перемещенных внутри страны лиц; это позволило обеспечить их переходным пакетом материальной и продовольственной помощи при переселении некоторых семей по соображениям безопасности в другой пункт. Опыт закрытия пункта в Мелуте поможет осуществить в надлежащее время процесс закрытия более крупных пунктов.

17. Хотя физическая защита гражданских лиц, находящихся под непосредственной угрозой физического насилия, является одной из предусмотренных мандатом функций МООНЮС, все присутствующие в Южном Судане структуры Организации Объединенных Наций и их партнеры из числа неправительственных организаций также имеют дополнительные обязанности по защите. Все организации, как представляется, осознают важность защиты и осуществляют соответствующие стратегии, но это не ведет к автоматическому принятию совместных мер — всеобъемлющего подхода, — который опирался бы на положительный опыт сторон в деле использования ограниченных ресурсов.

18. В целях усиления защиты уязвимых групп населения, особенно женщин и детей, Организации Объединенных Наций необходимо разработать комплексный и ориентированный на потребности людей подход к защите населения в Южном Судане. В рамках общесистемного подхода будет необходимо затронуть, в частности, вопрос о переходе от обеспечения непосредственной физической защиты к оказанию гуманитарной помощи, чтобы они могли в условиях безопасности и добровольно вернуться в места своего происхождения или в другие места по своему выбору. Этот подход также должен быть направлен на то, чтобы восполнить существующие пробелы, обеспечить синергизм и устранить дублирование усилий и любую возможность нерационального использования ресурсов.

Региональные силы по защите

19. Региональные силы по защите были учреждены Советом Безопасности в его резолюции 2304 (2016) по просьбе государств — членов МОВР и в ответ на вспышку насилия в Джубе в июле 2016 года. Двумя основными странами, предоставляющими войска в состав сил (по пехотному батальону каждая), являются государства — члены МОВР, участвующие в оказании поддержки и содействия мирному процессу, а третья страна активно участвует в этом процессе. С учетом своего мандата и конкретных задач, поставленных Советом Безопасности, региональные силы по защите также располагают своими средствами, включая боевые вертолеты, две роты повышенной готовности, госпиталь уровня II, две инженерные роты и подразделение по беспилотным летательным аппаратам.

20. Согласно группе по обзору, в период после принятия Советом Безопасности 12 августа 2016 года резолюции 2304 (2016) обстановка в плане безопасности в столице существенно изменилась. Шестнадцать месяцев назад оперативная обстановка в Джубе была небезопасной из-за сохраняющейся угрозы военного конфликта. Сегодня риск дестабилизации и насилия сохраняется, но угроза военного конфликта в Джубе значительно уменьшилась, поскольку в настоящее время правительство в основном контролирует ситуацию в столице и вероятность серьезных внешних угроз в Джубе остается низкой. Поэтому нынешняя обстановка в Джубе диктует необходимость корректировки некоторых параметров текущего мандата региональных сил по защите. Кроме того, ожидается, что форум высокого уровня по активизации действий рассмотрит требование в отношении новых мер обеспечения безопасности и что МООНЮС поддержит эти меры. Таким образом необходимо будет пересмотреть концепцию, мандат и кон-

фигурацию региональных сил по защите, с тем чтобы учесть нынешнюю политическую ситуацию и обстановку в плане безопасности и обеспечить наиболее приемлемый вклад в усилия по защите гражданского населения и содействовать осуществлению соглашения о пересмотренных мерах по обеспечению безопасности после того, как они будут согласованы всеми сторонами.

Наращивание потенциала в поддержку мер по защите гражданского населения

21. Южный Судан сформировался в условиях крайне ограниченного институционального потенциала во всех областях государственного управления, за исключением вооруженных сил. В последующие годы ситуация не изменилась к лучшему. Неэффективное управление и экономический крах подорвали и без того слабые институты верховенства права в стране. Гражданские служащие, сотрудники национальной полиции и судебных органов месяцами не получали заработную плату. Полный развал и без того слабой институциональной базы представляет большую угрозу для страны и не сулит ничего хорошего для будущей безопасности гражданского населения.

22. В то время как одни партнеры, включая гражданское общество, сообщество доноров и МООНЮС, рекомендовали группе по рассмотрению, чтобы Миссия в той или иной форме возобновила деятельность в области создания потенциала, другие рекомендовали не делать этого. Правительство выступает за возврат к первоначальному мандату 2011 года, который предусматривал становление полноценного государства и укрепление потенциала в соответствии с главой VI Устава Организации Объединенных Наций. В нынешних условиях полномасштабный возврат к поддержке государственного строительства посредством наращивания потенциала является неоправданным. Вместе с тем имеются возможности для разумного и обусловленного повышения роли МООНЮС в оказании технической помощи, поддержке и консультировании южносуданских ведомств в тех областях, которые будут непосредственно способствовать реализации основных задач мандата. Такая помощь должна будет уменьшить риск того, что действия МООНЮС могут способствовать развитию конфликта, она должна быть предметом обзора в рамках политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, где это применимо, и она должна оказываться в тесном сотрудничестве со страновой группой Организации Объединенных Наций, с тем чтобы избежать дублирования усилий.

23. Возможными областями для оказания технической помощи, профессиональной подготовки или консультативных услуг являются, в частности, подготовка кадров Национальной полицейской службы Южного Судана, Объединенной интегрированной полиции, если она будет реформирована форумом высокого уровня по активизации деятельности, и Народно-освободительной армии Судана (НОАС) по вопросам международного гуманитарного права, сопровождение расследований и уголовных преследований по делам о сексуальном и гендерном насилии, сексуальном насилии в условиях конфликта и других серьезных нарушений прав человека. Кроме того, можно также проводить информационно-просветительскую и разъяснительную работу среди членов повстанческих групп. Многое можно сделать во многих из этих областей в рамках нынешнего мандата, если руководству Миссии будет предоставлена возможность перераспределять ресурсы между статьями бюджета.

24. Обеспечение профессиональной подготовки по вопросам предотвращения и пресечения сексуального и гендерного насилия и нарушений прав человека

является не только полезным, но также станет хорошей проверкой того, насколько серьезно руководство НОАС подходит к вопросам повышения дисциплины, стандартов и ответственности в своих рядах. В этой связи общее поведение сил безопасности может коренным образом измениться только в результате осуществления программы долгосрочного реформирования сектора безопасности. В нынешних условиях начинать осуществление такой программы было бы преждевременно. Вместе с тем, реформирование сектора безопасности необходимо будет осуществить в рамках политического урегулирования конфликта, поскольку без этого долгосрочные перспективы в области развития как политической ситуации, так и обстановки в плане безопасности в стране вряд ли изменятся. Кроме того, ведущую роль в реализации этого проекта должны играть обладающие большими ресурсами доноры, поскольку Организация Объединенных Наций сама не располагает необходимыми средствами, чтобы взять на себя такую ответственность.

Эффективность деятельности воинских или полицейских контингентов

25. Миссия спасла и продолжает спасать жизни десятков тысяч мирных жителей в Южном Судане. Вместе с тем в обзоре также был сделан вывод о том, что качество реагирования на проблему защиты гражданского населения или связанные с этим инциденты в значительной степени зависит от качества воинского или полицейского контингента и действий его командира. Хотя были проведены специальные расследования наиболее серьезных инцидентов, связанных с неудовлетворительным выполнением обязанностей, эффективность существующих официальных механизмов оценки деятельности стран, предоставляющих воинские или полицейские контингенты, оказалась не на должном уровне. Ввиду различных инцидентов, связанных с невыполнением обязанностей или приказов Командующего Силами, вполне очевидно, что существующие системы нуждаются в совершенствовании. О некоторых инцидентах либо не сообщают, или не принимаются меры по устранению недостатков преимущественно из-за самоцензуры в Силах или политической деликатности, проявляемой к странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты.

26. Необходимо пересмотреть систему оценки и сделать ее независимой, с тем чтобы страны предоставляли боеспособные и хорошо оснащенные воинские контингенты, которые могли бы более эффективно выполнять мандаты и обеспечивать охрану и безопасность миротворцев. В этой связи Управление по военным вопросам занимается разработкой более эффективного механизма оценки деятельности контингентов. Необходимо принимать меры против подразделений и командиров, уличенных в невыполнении поставленных перед ними задач.

Руководство Миссии и отделения на местах

27. Группа по обзору пришла к выводу о том, что мой Специальный представитель и его сотрудники демонстрируют твердое руководство в обеспечении четкого видения приоритетных задач Миссии на основе подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Оперативная концепция, разработанная МООНЮС, направлена на обеспечение того, чтобы все мероприятия, осуществляемые Миссией, с самого начала включали четкую цель и поддерживали приоритетные задачи Миссии. Несмотря на то, что работа продолжается, этот подход изменил положение дел и заострил внимание лидеров и менеджеров на анализе осуществляемой ими деятельности и того, чего они не смогли выполнить.

28. Часть этой стратегии заключается в признании важного значения отделений на местах в ходе операций МООНЮС. На места делегируется больше полномочий как для более оперативного реагирования на возникающие ситуации, так и предоставления каждому отделению свободы действий для решения проблем на местах. Особая важность этого прослеживается в той роли, которую отделения на местах играют в урегулировании на основе посредничества местных споров, которые угрожают миру и стабильности. Эти наднациональные усилия по примирению, которые могут включать семинары, конференции и посреднические услуги, под руководством местного руководителя Отделения, оказывают непосредственное воздействие с точки зрения ослабления остроты проблемы и межобщинной напряженности. Примеры успешного вмешательства в последнее время включают ослабление напряженности между общинами бор-динка и мурле в штате Джонглей и Бома и начало оказания посреднических услуг общине мурле в штате Бома. Ввиду отсутствия более масштабного политического урегулирования на национальном и региональном уровнях эти усилия имеют неоценимое значение для ослабления конфликтов и насилия на субнациональном уровне.

B. Мониторинг, расследования и представление докладов о положении в области прав человека

29. Миссия наделена мандатом осуществлять мониторинг, проводить расследования и сообщать о нарушениях и ущемлении прав человека, а также о нарушениях международного гуманитарного права. Совет Безопасности поручил МООНЮС уделять особое внимание сексуальному насилию и нарушениям, связанным с конфликтом, и злоупотреблениям в отношении детей, а также отслеживать случаи разжигания ненависти и подстрекательства к насилию. Мандат Миссии в области прав человека неразрывно связан с ее функцией защиты гражданского населения и должен способствовать усилиям по раннему предупреждению.

30. Нарушения прав человека в Южном Судане продолжаются в результате конфликта. Крайняя жестокость при нападениях на гражданских лиц вызывает массовое перемещение в беспрецедентных масштабах. Конфликт также распространился на ранее мирные районы страны и повысил этническую напряженность. Полный масштаб связанного с конфликтом сексуального насилия в стране остается неясным, но это, безусловно, одна из характерных особенностей кризиса. Продолжаются также серьезные нарушения прав детей, включая вербовку и использование детей.

31. Несмотря на прискорбную ситуацию с правами человека в Южном Судане и имеющимся в распоряжении Миссии объемом ресурсов, распространение среди широкой общественности информации о нарушениях является относительно ограниченным и медленным. Признавая трудности, возникающие при сборе информации о правах человека (слежка, запугивание потенциальных свидетелей, опасение репрессивных мер и ограничения постоянного доступа), необходимо сделать еще больше для выявления всего масштаба нарушений прав человека в стране на основе более точного, стратегического и своевременного наблюдения и представления докладов. Обеспечение подготовки более систематических и подробных документов о нарушениях, связанных с конфликтами, помогут выявить модели и системы злоупотреблений и внести вклад в проведение Миссией анализа конфликта и числа жертв среди мирного населения и распространение информации о мерах по защите мирного населения. Это также поможет более точно определить ответственность за нарушения прав человека и международного гуманитарного права в частности. Такая необходимость полностью

признается руководством Миссии, которое при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека приступило к серьезной реорганизации структуры, оперативных процедур и механизмов отчетности Отдела по правам человека Миссии. Ожидается, что предпринимаемые в настоящее время усилия будут завершены к марту 2018 года.

32. Вопиющий характер положения в области прав человека в Южном Судане особенно проявляется в том, что правозащитники и журналисты находятся под постоянным наблюдением и подвергаются преследованиям. Они работают в атмосфере страха и часто подвержены угрозе или риску быть незаконно задержанными или вынуждены покинуть страну. В целях предотвращения дальнейшего ограничения демократических свобод в стране необходимо усилить защиту гражданских прав в качестве одной из основных приоритетных задач Миссии. Работа в этой области будет включать защиту представителей гражданского общества, которым грозит опасность, и предотвращение дальнейшего ослабления свободы выражения мнений в стране. Произошедшее недавно освобождение нескольких политзаключенных в рамках проводимого правительством процесса национального диалога предоставляет Миссии возможности разъяснять с властями необходимость создания более либеральных и демократических условий для работы в области прав человека и обсуждения интересующих общественность вопросов. Это особенно важно в то время, когда правительство все чаще заявляет о своем намерении ускорить процессы установления истины и примирения, а также проведение выборов в стране.

33. Миссия сталкивается с серьезными трудностями при осуществлении своего мандата в области прав человека из-за введенных государственными службами безопасности ограничений доступа, особенно в районах, из которых поступают сообщения о серьезных нарушениях прав человека, и районах, контролируемых оппозицией, в которые правительство ограничивает доступ. Слежка и отсутствие безопасности также затрудняют опрос Миссией свидетелей, жертв и лиц, выживших после таких нарушений, не подвергая их риску. В некоторых случаях МООНЮС удавалось получать свидетельские показания выживших и свидетелей в соседних странах, но доступ к таким группам населения обеспечивался только на разовой основе. Об ограничениях деятельности Миссии в области прав человека и других видов деятельности регулярно сообщается Совету Безопасности как о нарушениях Соглашения о статусе Сил. Группа по обзору пришла к выводу о том, что на сегодняшний день Совет не принял никаких коллективных мер в ответ на эти сообщения и Совету крайне необходимо более решительно реагировать на эти сообщения и добиваться от правительства Южного Судана выполнения Соглашения.

34. Государственные службы безопасности несут ответственность за подавляющее большинство нарушений прав человека и международного гуманитарного права, зарегистрированных МООНЮС, и в настоящее время они представляют самую серьезную угрозу для защиты гражданского населения в стране. В рамках всей Миссии стратегия, направленная на выявление каналов, с помощью которых власти и стороны конфликта могут быть привлечены к ответственности за эти нарушения и злоупотребления, включая связанное с конфликтом сексуальное насилие, отсутствует. Без такого подхода Миссия не сможет устранить основные угрозы для гражданского населения и повысить ответственность за прошлые преступления в целях предотвращения дальнейших широкомасштабных нарушений прав человека в стране. В нынешних условиях перспективы ответственности остаются призрачными и, по оценке группы по обзору, Смешанный суд для Южного Судана, по-видимому, является единственным жизнеспособным вариантом, учитывая его признание как правительством, так и оппозицией.

Однако Смешанного суда будет недостаточно для охвата всего спектра потребностей и учета срочной необходимости в механизме привлечения к ответственности в Южном Судане.

C. Создание условий, способствующих оказанию гуманитарной помощи

35. Гуманитарная ситуация в Южном Судане является крайне напряженной. Осложняющие последствия широко распространенного насилия и устойчивого экономического спада еще больше ограничили способность людей противодействовать угрозам их здоровью, безопасности и жизнеобеспечения. По прогнозам гуманитарных организаций, в 2018 году по меньшей мере 7 миллионам человек в Южном Судане, то есть более 60 процентам населения, потребуется та или иная форма гуманитарной помощи. Более того, 60 процентов нуждающихся — это дети. Большой Экваториальный регион, являющийся традиционной житницей страны, в настоящее время охвачен конфликтом, который серьезно ограничивает способность страны производить свои собственные продукты питания и является потенциальной угрозой для основных маршрутов поставок из Кении и Уганды.

36. По мере углубления гуманитарного кризиса обстановка, в которой осуществляют свою деятельность гуманитарные учреждения, становится все более сложной и опасной. Несмотря на президентский указ от ноября 2017 года, предусматривающий неограниченный доступ, гуманитарные организации сталкиваются с рядом факторов, которые его ограничивают: безопасность, бездорожье и устанавливаемые вооруженными силами на местах блок-посты (как НОАС, так и оппозиционными группировками), а также административные барьеры. Продолжаются убийства, нанесение ранений и преследования гуманитарных работников по всей стране. С начала кризиса в декабре 2013 года были убиты по меньшей мере 92 гуманитарных работника, включая 25 человек, убитых в 2017 году. Когда группа по обзору находилась в Южном Судане, в результате нападения на деревню Дук Пайюэль в штате Джонглей были убиты еще 6 сотрудников НПО.

37. Помощь Миссии гуманитарным партнерам включает обеспечение безопасности в местах защиты гражданского населения и, по их просьбе, обеспечение воздушного транспорта, поддержки в эвакуации/перемещении, безопасности маршрутов и районов посредством патрулирования или сопровождения по маршрутам большой протяженности, обмена информацией об обстановке в области безопасности, проведения переговоров о доступе и координации с вооруженными силами. Группы по разминированию проводят обследование и расчищают маршруты, взлетно-посадочные полосы и места для оказания помощи и обновляют карты опасных районов для того, чтобы обеспечить свободное и безопасное перемещение гуманитарных организаций и затронутого населения. Более 600 сотрудников Организации Объединенных Наций и НПО в настоящее время совместно размещаются на базах МООНЮС и Миссия также охраняет склады, маршруты поставки топлива и другую важнейшую инфраструктуру в районах конфликта. Хотя 95 процентов передвижений в гуманитарных целях осуществляются без вооруженного сопровождения, учреждения просят Миссию обеспечить вооруженное сопровождение в особо опасных районах. Вместе с тем по-прежнему имеются районы, в которые ни Миссия, ни гуманитарные организации не имеют доступа.

38. Представители гуманитарных организаций в Южном Судане отметили, что за последний год значительно улучшилась координация Миссии с гуманитарными организациями и принятие мер в ответ на их запросы. Одна из проблем, с которыми сталкивается Миссия, заключается в том, что многие гуманитарные организации, особенно НПО, осуществляют деятельность в тех районах, в которых присутствие Организации Объединенных Наций является ограниченным или отсутствует. Планируемое расширение деятельности МООНЮС, включая Экваторию, частично восполнит этот пробел и повысит способность Миссии более активно содействовать проведению гуманитарных операций. Благодаря такому расширению сотрудничества Миссия получает больше запросов на различные виды поддержки по сравнению с тем числом запросов, которые она могла выполнять ранее.

39. Гуманитарные организации и доноры дали высокую оценку МООНЮС за ее усилия по созданию условий, способствующих доставке гуманитарной помощи, и не рекомендовали никаких изменений в этом аспекте мандата Миссии. Было признано, что МООНЮС играет ключевую роль в проведении масштабной гуманитарной операции и крайне необходима для осуществления своей деятельности гуманитарными организациями. Особо высокую оценку получила оказываемая Миссией и Службой по вопросам деятельности, связанной с разминированием, поддержка деятельности, связанной с разминированием. Группа по обзору пришла к выводу о том, что без присутствия и поддержки МООНЮС доступ и охват гуманитарных организаций были бы значительно меньше, особенно в районах конфликта, где они проживают в лагерях и на объектах МООНЮС, где МООНЮС охраняет склады, маршруты поставки топлива и другую важнейшую инфраструктуру.

D. Поддержка политического процесса

40. Основным фактором, определяющим способность МООНЮС выполнять свой мандат и в конечном счете стратегию свертывания деятельности, является прогресс в осуществлении политического процесса мирного урегулирования конфликта. Если на политическом фронте не будет достигнут устойчивый прогресс, Миссии, видимо, придется продолжать реализацию трех других основных компонентов своего мандата в течении значительного и неопределенного периода времени. Однако Миссия не имеет контроля над ключевыми факторами успеха политического процесса.

41. Осуществление мирного соглашения нарушилось в июле 2016 года в основном из-за отсутствия политической воли сторон добросовестно выполнять Соглашение и их стремления достигать политических целей с помощью военных средств. По оценке группы по обзору, конфликт в Южном Судане не мог бы продолжаться так долго без постоянных поставок оружия и боеприпасов сторонам, в частности правительству, которые обеспечивались некоторыми из его соседних стран. Она пришла к выводу о том, что это напрямую влияет на безопасность персонала Организации Объединенных Наций и способность Миссии выполнять свой мандат, и предупредила, что если эта динамика не изменится и соседние с Южным Суданом страны не будут оказывать постоянную, последовательную, согласованную и прямую поддержку мирному процессу, включая лишение сторон возможностей закупать оружие и боеприпасы, мирный процесс вряд ли будет успешным.

42. Открытие 18 декабря ИГАД форума высокого уровня по активизации действий с 2015 года является наиболее значительным событием, связанным с мерами по укреплению мира. 21 |декабря 2017 года после трех дней интенсивных

переговоров между широким кругом представителей оппозиции и правительством было подписано соглашение о прекращении боевых действий. Соглашение обязывает стороны с 24 декабря 2017 года прекратить все враждебные военные действия и операции, включая нападения на гражданских лиц и гуманитарных работников, и содействовать беспрепятственному доступу гуманитарной помощи. Соглашение также включает положение об освобождении детей, набранных вооруженными группами, а также освобождении задержанных лиц. Форум предоставил подписавшим мирное соглашение сторонам и новым политическим силам первую возможность встретиться в одном месте.

43. После вступления в силу соглашения о прекращении боевых действий появились сообщения о столкновениях в нескольких районах Южного Судана. В основном они имели место в районах, где боевые действия велись до подписания Соглашения, таких как Западная и Центральная Экватория и Юнити. Группа по обзору отметила, что весь период также характеризовался пропагандой в средствах массовой информации, причем стороны обвиняли друг друга в нападениях и нарушениях Соглашения. Механизм наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности возложил ответственность за столкновения на НОАС и Народно-освободительную армию Судана в оппозиции. Поддержание режима подлинного прекращения боевых действий во многом будет зависеть от способности Механизма наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности эффективно выполнять свои обязанности и свободы передвижения МООНЮС. Таким образом, Миссия должна усиливать свою поддержку для более активного наблюдения в рамках Механизма и представления сообщений о нарушениях и повышения общей эффективности выявления виновных лиц.

44. Необходимо более оперативно представлять Совету Безопасности поступающие от механизма наблюдения сообщения о нарушениях прекращения огня, с тем чтобы он располагал полной информацией для проведения своих обсуждениях и мог оказывать столь необходимое давление на стороны в целях прекращения таких нарушений. В ходе саммита Африканского союза, который состоялся в Аддис-Абебе в 2018 году, Совет министров МОВР и другие региональные лидеры заявили, что, если к этим нарушениям не применить политические меры и меры подотчетности, они, вероятно, продолжатся.

45. На втором этапе форума высокого уровня по активизации действий, который начался 5 февраля, дискуссии были сосредоточены на вопросах управления, договоренностях о постоянном прекращении огня и переходных режимах безопасности, а также пересмотренных сроках осуществления мирного соглашения 2015 года. Этот процесс также будет включать пересмотр графиков и сроков осуществления на пути к демократическим выборам в конце переходного периода.

46. Хотя первоначальный прогресс в проведении форума высокого уровня по активизации действий обнадеживает, шансы на достижение всеобъемлющего политического урегулирования в ближайшее время без применения политического рычага воздействия на стороны незначительны. Правительство Южного Судана считает, что занимает доминирующее положение, и сделало жесткие оговорки в отношении подхода МОВР. Оппозиция дезинтегрирована и в ней наблюдается внутренний раскол. Южный Судан также стал очагом напряженности, при котором сближаются региональная геополитическая напряженность и конкуренция, что еще больше удаляет перспективы мира. Если форум высокого уровня по активизации действий приведет к заключению политического соглашения, процесс достижения целей потребует усиления механизма мониторинга и осуществления на местах.

47. Вполне очевидно, что Организация Объединенных Наций и более широкое международное сообщество должны продолжать добиваться мира в Южном Судане. Без политического решения покончить с кризисом не удастся. По оценке группы по обзору, нынешнее военное доминирование переходного правительства национального единства может не сохраниться в условиях экономического краха и внутреннего раскола и участие правительства в целях постепенного улучшения положения на местах будет недостаточным для того, чтобы обратить вспять нынешнюю динамику кризиса. По мнению группы, обеспечение поддержки форума высокого уровня по активизации действий, противодействие установлению нереалистичных сроков, применение в регионе согласованного и единого подхода и акцентирование внимания на исключительной важности единства целей в Совете Безопасности являются наиболее важными шагами для достижения мира в Южном Судане.

V. Замечания и рекомендации

48. Я считаю, что ключевой задачей Организации Объединенных Наций в Южном Судане является достижение прогресса в мирном процессе, ведущем к устойчивому политическому урегулированию конфликта, поскольку это единственный путь к осуществлению эффективной стратегии свертывания деятельности МООНЮС. В прошлом Совет Безопасности уделял первоочередное внимание не усилению политического процесса, а увеличению численности военного компонента Миссии. В результате МООНЮС перестала быть инструментом обеспечения прав и возможностей, а сосредоточила внимание на защите гражданского населения. Таким образом, я призываю Совет Безопасности продолжать усиливать политическое давление на стороны в координации с региональными организациями и устранять ограничения, вводимые в отношении Миссии, а также пресекать постоянные нарушения Соглашения о статусе Сил.

49. Миссия была создана в 2011 году, причем особое внимание уделялось укреплению мира и безопасности и оказанию помощи новому правительству в развитии институтов и его потенциала. МООНЮС остается необходимым присутствием в Южном Судане, без которого жизнь десятков тысяч южносуданцев станет очень тяжелой и опасной. В условиях этого конфликта содействие гуманитарному доступу, а также мониторинг и распространение среди широкой общественности информации о нарушениях прав человека и гуманитарного права являются важными элементами поддержки мандата Миссии по защите.

50. Происходит частое нарушение Соглашения о статусе сил, и о таких нарушениях регулярно сообщается Совету Безопасности. Миссия продолжает взаимодействовать с правительством, с тем чтобы убедить его применять мирный и рациональный подход, одновременно прилагая максимум усилий для защиты значительной части населения.

51. Нынешние тенденции указывают на то, что политический процесс потребует значительного количества времени, усилий и единой политической поддержки со стороны Совета Безопасности для достижения им реальных результатов на основе такого процесса; в случае неспособности урегулировать положение в области безопасности, скорее всего, насилие возобновится; ужасная ситуация с правами человека, характеризующаяся безнаказанностью за нарушения в отношении гражданских лиц в целом и женщин и детей в частности, сохранится; и может ухудшиться гуманитарная ситуация. С учетом этих обстоятельств я считаю, что нынешний мандат МООНЮС сохраняет силу и должен быть продлен еще на один год, хотя и с некоторыми изменениями, рекомендованными в последующих пунктах.

52. Хотя нынешний мандат Миссии по защите гражданских лиц остается в силе, необходимо принять общесистемный подход Организации Объединенных Наций к вопросам защиты в Южном Судане, при котором используется весь потенциал - военнослужащие, полицейские, гражданский персонал и учреждения системы Организации Объединенных Наций — для обеспечения более эффективного объединения и координации усилий. При таком подходе необходимо не только максимально использовать все ресурсы Организации Объединенных Наций в Южном Судане, но и устранить существующие пробелы и избежать дублирования деятельности. Это может произойти только в том случае, если мы разрешим противоречивую ситуацию, при которой структуры Организации Объединенных Наций работают изолированно, и этому вопросу я уделил внимание в ходе проводимых мною реформ. Я поручил Департаменту операций по поддержанию мира и МООНЮС изучить потенциал воинских и полицейских подразделений, провести обзор нынешней модели обеспечения безопасности объектов по защите гражданского населения и выяснить, можно ли разработать более эффективную модель, требующую меньшего количества военнослужащих, с общей целью высвободить больше военнослужащих для расширения масштабов деятельности миссии в рамках ее военного присутствия.

53. В мандат МООНЮС могут быть внесены изменения, предусматривающие наращивание потенциала и подготовку сотрудников служб безопасности и государственных учреждений по вопросам международного гуманитарного права и расследований и судебного преследования в случаях сексуального и гендерного насилия и связанного с конфликтом сексуального насилия, а также других серьезных нарушений прав человека с надлежащим учетом осуществления политики должной осмотрительности в области прав человека. Необходимо срочно разработать в рамках всей Миссии стратегию выявления каналов, посредством которых виновные могут быть привлечены к ответственности за нарушения и злоупотребления, в частности за сексуальное и гендерное насилие и связанное с конфликтом сексуальное насилие. Следует также рассмотреть проекты по сокращению масштабов насилия в общинах. Все это будет выполнено в рамках имеющихся ресурсов, если мой Специальный представитель будет наделен полномочиями перераспределять ресурсы для выполнения таких задач.

54. В целях более широкого освещения положения в области прав человека в Южном Судане Миссия должна усилить свою информационно-разъяснительную деятельность, направленную на сокращение числа нарушений и усиление защиты гражданских лиц, в том числе посредством документирования ответственности в качестве сдерживающего механизма, а также в качестве основы для будущей подотчетности. Необходимы также новые решительные действия на международном уровне в поддержку усилий Африканского союза по созданию Смешанного суда для Южного Судана, которое было согласовано сторонами конфликта. Мандат в отношении создания условий, способствующих доставке гуманитарной помощи, остается в силе, и его успешное выполнение заслуживает признания.

55. Я приветствую участие МОВР в усилиях по активизации политического процесса и настоятельно призываю регион предпринять дальнейшие усилия в целях преодоления существующих разногласий и политического урегулирования кризиса в Южном Судане. Я настоятельно призываю Совет Безопасности продолжать поддерживать мирный процесс, в том числе принимая во внимание призыв Африканского союза и МОВР привлекать стороны к ответственности за нарушения их собственных соглашений. Без региональных и международных рычагов стороны конфликта вряд ли изменят свой нынешний подход и поддержат политический диалог. Я настоятельно призываю государства — члены МОВР и членов Совета направлять сторонам постоянные и четкие сигналы в

этой связи и усилить их политическую поддержку Механизма наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности, Объединенной комиссии по наблюдению и оценке и МООНЮС для принятия мер в ответ на нарушения Соглашения о прекращении боевых действий и Соглашения о статусе Сил.

56. В заключение хотел бы поблагодарить Группу по обзору МООНЮС и ее руководителя Кевина Кеннеди за отлично выполненную ими работу. Я также хотел бы поблагодарить моего Специального представителя Дэвида Ширера, руководство и персонал МООНЮС, а также членов страновой группы Организации Объединенных Наций в Южном Судане за их тяжелую работу в очень трудных условиях.